

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

A ZONA FRANCA DE MANAUS: EVOLUÇÃO E RESULTADOS

LOUISIANA CAVALCANTI TEIXEIRA

Matrícula: 109023420

Orientadora: Marta dos Reis Castilho

Março 2013

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

A ZONA FRANCA DE MANAUS: EVOLUÇÃO E RESULTADOS

LOUISIANA CAVALCANTI TEIXEIRA

Matrícula: 109023420

Orientadora: Marta dos Reis Castilho

Março 2013

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do(a) autor(a).

*Aos meus pais,
pelo exemplo de vida,
por sonharem e acreditarem
em mim.*

AGRADECIMENTOS

Desejo demonstrar minha gratidão àqueles que tornaram possível o desenvolvimento deste trabalho, pois muitos foram os seus colaboradores, diretos e indiretos, aos quais devo meus sinceros agradecimentos.

Primeiramente à Deus, por seu carinho inigualável e por sua doce inspiração em fazer de mim uma grande sonhadora.

À minha família, presente em todos os momentos, mas em especial aos meus pais, que sonharam e acreditaram em mim, e que com todo carinho e apoio, não mediram esforços para que eu alcançasse esta etapa de minha vida.

Aos queridos amigos que o curso de graduação me proporcionou, pelo companheirismo que encontrei em vocês e, é claro, pelas inúmeras discussões acadêmicas que sempre foram muito enriquecedoras.

Ao professor Jean-Marc Siroën, da Universidade Paris-Dauphine, por seu pronto acolhimento no momento em que estive em intercâmbio em sua universidade e por sua postura de grande mestre e amigo, sempre disposto a ajudar no que fosse necessário à concretização desta pesquisa. *C'est avec grand plaisir que je dis "Merci beaucoup!"*.

Ao professor Ronaldo Fiani, que abriu minha mente quanto aos rumos e quanto à minha realização pessoal nesta pesquisa. A ti, expresso minha imensa gratidão por todo o apoio e palavras de aconselhamento.

E, a quem eu não poderia deixar de compartilhar minha alegria, expressando toda a minha gratidão: À minha orientadora, professora Marta dos Reis Castilho, por ter entrado em minha vida como peça-chave ao descobrimento de minha realização pessoal e acadêmica, abrindo o caminho para o desenvolvimento de algo que vejo hoje como minha paixão: a pesquisa. A ti, quero dizer que sou imensamente grata.

A todos que, de uma forma ou de outra, fizeram parte desta jornada, sendo, portanto, impreteríveis ao alcance desta nova conquista. Saibam que sou verdadeiramente grata a vocês.

RESUMO

Este trabalho visa a estudar o papel das zonas francas no desenvolvimento econômico, com destaque para o caso da Zona Franca de Manaus (ZFM). Para tanto, analisa-se seu processo evolutivo no cenário político, econômico, social e ideológico nacional, em meio ao seu potencial desenvolvimentista. Realiza-se uma análise sobre o valor agregado gerado em sua indústria de transformação, comparativamente ao seu equivalente na economia brasileira. São ainda levantados alguns dos efeitos do caráter gerador de renda de seu modelo de incentivos fiscais, bem como os riscos a que o mesmo se submete por conta de uma série de descompassos internos e externos, no contexto do debate sobre suas implicações e resultados na economia brasileira.

Palavras-chave: Zona Franca de Manaus, zona franca, desenvolvimento, valor agregado, incentivos fiscais, geração de renda.

ABSTRACT

This work aims to study the role of free zones in economic development, especially the case of the Manaus Free Zone (ZFM). Their evolutionary process is considered in its political, economic, social and ideological features, according to its presumed developmental potential. It is performed an analysis of the economic value added in its manufacturing sector compared to its correspondent value for the Brazilian economy, evaluating the income effects of this model of tax incentives, as well as the risks affecting the model due to a number of internal and external imbalances. The context of the debate on its implications and results for the Brazilian economy is also considered.

Keywords: The Manaus Free Trade Zone, free trade zone, development, economic value added, tax incentives, income generation.

SÍMBOLOS, ABREVIATURAS, SIGLAS E CONVENÇÕES

ALC	Área de Livre Comércio
ALCMS	Área de Livre Comércio de Macapá-Santana
CBA	Centro de Biotecnologia da Amazônia
COFINS	Contribuição social para financiamento da Seguridade Social
COI	Custos das Operações Industriais
CT-PIM	Centro de Ciência, Tecnologia e Inovação do Pólo Industrial de Manaus
CZFA	Comitê de Zonas Francas das Américas
FEMOZA	Fédération Mondiale des Zones Franches
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IE	Imposto de Exportação
II	Imposto sobre Importação
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INMETRO	Instituto nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPi	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial, Territorial Urbana
IRPJ	Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas
ISDB-T	Serviço Integrado de Transmissão Digital Terrestre
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
PBPQ	Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PIA	Pesquisa Industrial Anual
PIB	Produto Interno Bruto
PIM	Pólo Industrial de Manaus
PIN	Plano de Integração Nacional
PIS	Programa de Integração Social
PITCE	Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior
PPB	Processo Produtivo Básico
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus

UF	Unidade Federativa
ULI	Unidade Local Industrial
VBPI	Valor Bruto da Produção Industrial
VTI	Valor da Transformação Industrial
ZE	Zonas de Exportação
ZEE	Zonas Econômicas Especiais
ZFM	Zona Franca de Manaus
ZPE	Zona de Processamento de Exportação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO I: A PRESENÇA DAS ZONAS FRANCAS NO CENÁRIO PRODUTIVO E NO COMERCIO MUNDIAL	12
I.1 O QUE VEM A SER UMA ZONA FRANCA?	12
I.1.1 AS ZONAS FRANCAS E AS ZONAS DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO AO REDOR DO MUNDO	14
I.2 CONCLUSÃO	18
CAPÍTULO II: O PÓLO INDUSTRIAL AMAZÔNICO: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA	19
II.1 DA ERA DESENVOLVIMENTISTA ATÉ OS DIAS ATUAIS	19
II.1.1 CONTEXTO HISTÓRICO	19
II.1.2 A CRIAÇÃO DA ZONA FRANCA DE MANAUS	22
II.1.3 AS CINCO FASES DA ZFM	23
II.2 CONCLUSÃO	29
CAPÍTULO III: O DESENVOLVIMENTO NO PÓLO INDUSTRIAL AMAZÔNICO	31
III.1 A ZFM E A SUA CAPACIDADE DE AGREGAR VALOR	31
III.2 OS CRÍTICOS E OS DEFENSORES DO MODELO: UM DEBATE DE POSIÇÕES CRISTALIZADAS	36
III.2.1 A CRISTALIZAÇÃO DAS POSIÇÕES DOS AGENTES ANTAGÔNICOS	46
III.3 CONCLUSÃO	48
CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	53

INTRODUÇÃO

O presente trabalho se propõe a analisar o papel das Zonas Francas no desenvolvimento econômico, com destaque para o caso da Zona Franca de Manaus (ZFM). Para tanto, realiza-se estudo sobre sua evolução política, econômica, social e ideológica, dado o seu potencial desenvolvimentista. Desenvolve-se ainda análise sobre o valor agregado gerado em sua indústria de transformação, em comparação com o valor gerado no restante da economia brasileira, levantando-se igualmente os principais aspectos do debate acerca das falhas e sucessos do modelo.

O primeiro capítulo se inicia com a definição do conceito de Zona Franca, diferenciando-a da chamada Zona de Processamento de Exportação (ZPE). Em um segundo momento, o capítulo se propõe a analisar o caráter dinâmico do modelo, demonstrando sua relevância mundial associada a processos de desenvolvimento econômico.

No capítulo seguinte, procede-se ao aprofundamento analítico sobre o contexto histórico e político que envolveu a criação e a evolução da Zona Franca de Manaus até os dias atuais. O polo amazônico nasceu como fruto de uma política estratégica nacionalista, no conturbado cenário do regime militar. Foi produto de uma era desenvolvimentista de substituição de importações, bem como de choques externos e de ameaças à internacionalização da Amazônia, no instável cenário da Guerra Fria. Desta forma, faz-se necessário esclarecer a ideia de que a criação, bem como a evolução, deste polo tecnológico não envolveu apenas questões econômico-comerciais, mas também questões político-ideológicas.

Após serem expostas as bases teóricas necessárias à compreensão do tema, no terceiro capítulo são analisados os argumentos e evidências favoráveis ao polo amazonense, assim como a base crítica que fundamenta o debate sobre suas implicações e resultados para a economia brasileira. Inicialmente, desenvolve-se no capítulo estudo sobre o desempenho de sua indústria de transformação quanto a sua capacidade de agregar valor, questão que tem sido destacada na controvérsia sobre a ZFM. Após isso, são apresentados os principais pontos do debate, enfatizando-se a cristalização das posições das correntes antagônicas.

Finaliza-se o trabalho com o levantamento de questionamentos a serem desenvolvidos em trabalhos futuros: até que ponto os efeitos positivos do modelo da ZFM conseguirão garantir o desenvolvimento na realidade econômica em que o mesmo se insere? Até que ponto suas limitações não irão interferir em seus resultados? Até que ponto a cristalização das posições, fruto de um debate de opostos munidos de uma espécie de intransigência ideológica irá representar um risco ao desenvolvimento econômico?

Ao final, apontam-se evidências de que os efeitos positivos advindos do modelo de incentivos fiscais da ZFM não seriam suficientes para a garantia de seu desenvolvimento e sobrevivência futuros. Ao serem expostos seus desajustes e desequilíbrios internos, bem como dado o debate com opiniões cristalizadas, identifica-se o risco de um possível cenário em que o futuro da ZFM seria tomado por forte incerteza.

CAPÍTULO I: A PRESENÇA DAS ZONAS FRANCAS NO CENÁRIO PRODUTIVO E NO COMERCIO MUNDIAL

Este capítulo tem por objetivo definir o que vem a ser uma Zona Franca, contextualizando-a em seu entorno econômico e em relação às demais iniciativas em torno do globo. Em um primeiro momento, explica-se o conceito de Zona Franca, diferenciando-a das chamadas Zonas de Processamento de Exportação (ZPE). Em um segundo momento, faz-se um estudo sobre sua dinâmica e difusão no mundo, demonstrando sua importância e relevância no cenário mundial.

I.1 O QUE VEM A SER UMA ZONA FRANCA?

Uma zona franca é uma região isolada e delimitada dentro de um país, geralmente situada em um porto ou em suas adjacências, onde entram mercadorias nacionais ou estrangeiras sem se sujeitar às tarifas alfandegárias normais. São também conhecidas como Zonas de Livre Comércio por se constituírem em áreas geográficas que são consideradas fora do território aduaneiro de uma nação no que diz respeito à cobrança de taxas e impostos de importação.

As zonas francas variam em tamanho, de pequenos depósitos comerciais a complexos que abrigam centenas de empresas. Geralmente são criadas pelos governos para promover o comércio e proporcionar um ambiente de livre comércio em que existe um nível mínimo de regulamentação para operação das empresas.

Portanto, o seu objetivo consiste em estimular as trocas comerciais e, em certos casos, para acelerar o desenvolvimento regional. São lugares onde o governo estimula a criação de empresas e indústrias com a redução de impostos e ajudando com o capital financeiro¹.

¹ **United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)**. Free Trade Zones. Disponível em <<http://unctad.org/en/Pages/Publications.aspx>>. Acesso em 9 fevereiro 2013.

Comumente Zonas Francas são confundidas com as chamadas Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs). Estas se assemelham às Zonas Francas ao funcionarem da mesma forma como áreas de livre comércio, constituindo-se em territórios geográficos que são considerados fora do território aduaneiro de uma nação, desfrutando de uma série de incentivos fiscais. No entanto, há uma característica particular que as diferenciam destas últimas, que é a de direcionar sua produção para a exportação. As ZPEs se beneficiam de um regime tributário, cambial e administrativo especial, de forma a facilitar o estabelecimento de empresas em seu território, bem como sua atividade exportadora. Assim, enquanto as Zonas Francas possuem uma orientação voltada para o mercado interno, as ZPEs têm uma orientação para o mercado externo.

As zonas francas possuem um funcionamento que se baseia na noção de armazenamento², onde os bens admitidos por seu gestor na condição de “bens em Zona Franca” poderão ser armazenados na mesma por prazo indeterminado. Além disso, existem ainda as formas normais de manuseio, nas quais os bens poderão sofrer intervenções simples para fins de preservar suas boas condições; melhorar sua apresentação ou qualidade comercial; ou prepará-los para distribuição ou revenda. Há ainda a noção de processamento dos bens, definida como toda operação que altere a condição dos bens, a exemplo de transformação ou montagem.

Para requerer autorização para exercer atividades em uma Zona Franca, o operador necessita de autorização prévia. Sendo aceito o requerimento, o operador recebe uma carta de autorização. Caso os bens sejam colocados nas instalações de um operador já autorizado, o proprietário dos bens não necessita de outra autorização, sendo permitida a entrada dos bens nos termos da autorização existente.

² BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_371.pdf>. Acesso em: 9 fevereiro 2013.

1.1.1 AS ZONAS FRANCAS E AS ZONAS DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO AO REDOR DO MUNDO

Existem numerosas experiências de zonas francas e de Zonas de Processamento de Exportação ao redor do mundo. A tabela a seguir relaciona os países e regiões detentores destes modelos, juntamente com o número de empregos gerados:

Tabela 1. Zonas Francas e Zonas de Processamento de Exportação no Mundo e seus Efeitos sobre a geração de Emprego

País/Região	Número de Zonas Francas	Emprego Gerado
Estados Unidos	713	315.000
Ásia	749	36.285.033
América Latina e Caribe (excluindo o México)	191	519.000
Comunidade Econômica Européia	55	43.599
Economias européias em transição	90	480.590
Oriente Médio	37	328.932
Bacia do Pacífico	14	13.590
África	87	854.975
Total mundial	1.936	38.840.719

Fonte: Comitê de Zonas Francas das Américas (<http://www.czfa.org/>)

A Ásia é a região do mundo que mais tem se destacado pela implantação/utilização de Zonas de Exportação (ZE). Conforme a tabela acima, ela não somente concentra o maior número de ZEs, como responde pelo maior número de empregos gerados nessas regiões.

Na China, as Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) tiveram papel relevante no desenvolvimento recente do país. Elas constituíram um dos principais mecanismos de abertura da economia chinesa³. Foram criadas na segunda metade da década de 1970 junto ao litoral oriental da China e possuem como base de formação e consolidação a abertura do mercado chinês ao capital estrangeiro, ainda que com forte participação

³ NAUGHTON, Barry. **The Chinese Economy: transitions and Growth**. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts & London, England, 2006.

estatal.

As mesmas se encontram próximas das áreas portuárias e urbanas, possuem produção industrial diversificada e voltada especialmente para as exportações, infraestrutura ao capital financeiro e salários mais altos que os pagos no restante da China. Contam com regimes especiais de importação, constituindo-se em uma região de livre comércio, desfrutando de incentivos fiscais.

Uma série de questões políticas envolve a formação das ZEEs. A China começou a estruturar-se na esfera econômica nos anos 1970 do século passado. A necessidade de se promover reformas decorria da urgência de se alterar as condições sociais, já que a pobreza tinha atingido níveis que se poderiam tornar politicamente insustentáveis. Do ponto de vista de política externa, havia também que dar uma nova face à China, uma face mais adaptada à nova ordem mundial.

Os dirigentes chineses sabiam que era necessário criar condições para o desenvolvimento econômico, sem pôr em causa a estabilidade alcançada e o modelo político existente. Quando, em 1978, foi decidido iniciar a reforma da economia, o governo chinês definiu que o faria através de uma política de abertura ao exterior, abertura que seria planejada, controlada e gradual. A solução encontrada foi a criação de Zonas Econômicas Especiais (ZEE).

A criação das ZEE permitiu delimitar os espaços geográficos da China em contato com o exterior. Mas estas áreas seriam, simultaneamente, zonas que absorviam o que o exterior tinha de positivo e o que era necessário à reforma econômica da China: capitais, conhecimento, tecnologia, mão-de-obra qualificada. Era objetivo das zonas econômicas atrair investimento estrangeiro, produzir para a exportação, desenvolver o comércio exterior chinês, criar postos de trabalho.

Para atrair investimento direto, os investidores estrangeiros possuíam condições especiais: nestas zonas, era permitida a utilização de modelos de gestão capitalistas, as leis econômicas eram diferentes, o sistema fiscal mais favorável às empresas. Ademais, estas multinacionais poderiam desfrutar do mercado interno chinês, servindo como verdadeira política de barganha à atração de capital externo. No entanto, o governo chinês estabelecia contrapartidas, expressas principalmente pelos contratos de

licenciamento de tecnologia, que nada mais seriam do que exigências de transferência de conhecimento tecnológico⁴.

As ZEEs apresentaram taxas de crescimento acelerado, permitindo a geração de capacidade competitiva nas empresas chinesas e desenvolvimento econômico, conforme Naughton (2006). Estas zonas viram surgir, alguns anos depois, os primeiros capitalistas da China comunista, uma China já em fase de transição para o que oficialmente se designava por “economia socialista de mercado”.

O papel inicialmente atribuído a estas zonas acabou, depois, por ser mais vasto: permitiu encontrar uma solução para a resolução da chamada "questão" de Hong Kong, de Macau e, também, de Taiwan, mostrando, na prática, como seria possível aplicar a fórmula "um país, dois sistemas". O governo central tinha, e ainda tem no que se refere a Taiwan, o objetivo da reunificação. Existindo naqueles espaços geográficos regimes capitalistas, havia de se criar condições para uma integração suave e que trouxesse benefícios à China - e não razões para a alteração da ordem estabelecida, algo que a filosofia chinesa compreende mal. O desenvolvimento econômico da China e a integração de Hong Kong, Macau e Taiwan deveriam ser suaves, as rupturas deveriam ser evitadas. Deveria existir "uma evolução na continuidade".

As ZEEs foram instrumentos experimentais, que, no entanto, se revelaram como resposta à necessidade chinesa de geração de divisas e de sua inserção no cenário internacional⁵. Os níveis de desenvolvimento econômico e social entre suas províncias são desiguais. No entanto, o Governo Central continua a fomentar a criação de zonas ou regiões que funcionem como polos de desenvolvimento regional.

As Zonas Francas se congregam em uma série de órgãos e comitês. No quadro a seguir são apresentados dois de seus mais importantes organismos, presentes nas Américas e no mundo:

⁴ NAUGHTON, op. cit.

⁵ Ibidem.

Quadro I. O Comitê de Zonas Francas das Américas e a Federação Mundial das Zonas Francas

CZFA - Comitê de Zonas Francas das Américas⁶

O CZFA congrega atualmente, diversos países das Américas, cujos direitos assegurados aos membros são: direito a voz e voto na assembléia geral do Comitê, pesquisa em sua base de dados que detêm vasta bibliografia sobre Zonas Francas e outras informações que estejam relacionadas a sua finalidade; pleitear que o Comitê atue em favor destes em ações internacionais; receber todas as publicações, estudos, informações estatísticas e demais documentos produzidos pelo Comitê, acesso aos meios de divulgação do Comitê para a difusão de suas informações.

O CZFA realiza anualmente a Conferência Latino Americana de Zonas Francas, cuja realização tem sido um instrumento de capacitação e um meio de promoção de investimento, onde são divulgadas as ações dos associados e seus incentivos, além do fechamento de negócios.

FEMOZA - World Federation of Free Zones⁷

Congrega, atualmente, Zonas Francas localizadas em vários países dos diversos continentes, tendo como objetivo promover as Zonas Francas instaladas pelo mundo, além de prestar apoio jurídico, econômico e técnico, visando o desenvolvimento dessas áreas. Os direitos assegurados aos membros são: direito a voz e voto na assembleia geral da Federação; pesquisa à sua base de dados com informações que abrangem em torno de 180 países, cujo banco de dados envolve instituições governamentais, financeiras, câmaras de comércio, indústria e serviços e outras informações que estejam relacionadas a sua finalidade; acesso aos meios de divulgação da Fundação para a difusão de informações dos membros; pleitear que a Fundação atue em favor

⁶ **Comitê de Zonas Francas das Américas (CZFA).** Disponível em < <http://www.czfa.org/>>. Acesso em: 31 janeiro 2013.

⁷ **Fédération Mondiale des Zones Franches (FEMOZA).** Disponível em <<http://www.femoza.org/>>. Acesso em: 31 janeiro 2013.

destes em ações internacionais; receber todas as publicações, estudos, informações estatísticas e demais documentos produzidos pela Fundação; acesso direto aos programas de novas tecnologias que são oferecidos por instituições internacionais; e participação nos diversos eventos promovidos pela Fundação com objetivo de congregação, divulgar negócios entre as diversas Zonas Francas instaladas pelo mundo.

I.2 CONCLUSÃO

Neste capítulo foi abordada a definição do conceito de Zona Franca, diferenciando-a da chamada Zona de Processamento de Exportação (ZPE). Buscou-se ressaltar o caráter dinâmico do modelo, demonstrando sua relevância mundial associada a processos de desenvolvimento econômico.

A partir desta análise, conclui-se que sua pura definição é profunda e complexa, ao envolver não apenas questões econômico-comerciais, mas também questões político-ideológicas. Entende-se que as Zonas Francas no mundo expressam-se como verdadeiros instrumentos estratégicos de desenvolvimento, apoiadas por diversas políticas e incentivos de órgãos e governos internacionalmente.

Portanto, são apontadas evidências de que se faria necessária uma análise sobre o contexto histórico e político que envolveu a criação, assim como a evolução, da Zona Franca de Manaus. Tal pólo industrial nasceu como fruto de uma política estratégica nacional, no período em que o país atravessava um regime militar, sob a ótica de uma ideologia desenvolvimentista, no cenário da Guerra Fria.

Desta forma, finalizamos este capítulo com o anúncio do capítulo que se segue. A segunda parte deste trabalho se reserva a uma contextualização histórica do período de implantação da Zona Franca de Manaus.

CAPÍTULO II: O POLO INDUSTRIAL AMAZÔNICO: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

Este capítulo tem por objetivo realizar uma análise mais profunda sobre o contexto histórico e político que envolveu a criação e a evolução da Zona Franca de Manaus até os dias atuais. O polo amazônico nasceu como fruto de uma política estratégica nacionalista, no conturbado cenário da ditadura militar. Foi gerada no âmbito de uma era desenvolvimentista de substituição de importações, bem como de choques externos e de ameaças à internacionalização da Amazônia, no instável cenário da Guerra Fria. Neste sentido, o capítulo visa a clarificar a ideia de que a criação, bem como a evolução, deste polo industrial não envolveu apenas questões econômico-comerciais, mas também questões político-ideológicas.

II.1 DA ERA DESENVOLVIMENTISTA ATÉ OS DIAS ATUAIS

O período desenvolvimentista, que se inicia em 1930 e se estende até 1980, define o desenvolvimentismo como a ideologia de transformação da sociedade brasileira baseada na industrialização, sendo esse o caminho para superar a pobreza e o subdesenvolvimento no Brasil num contexto onde o mercado não seria suficiente para o processo de desenvolvimento econômico e social. Nessa lógica, o planejamento do Estado seria essencial à superação do *atraso* brasileiro.

O polo industrial amazônico nasce, portanto, como fruto de um planejamento estratégico do Estado, em busca do desenvolvimento nacional. As décadas que se seguiram trouxeram uma série de instabilidades e novos paradigmas, no contexto da reabertura política e econômica brasileira nos anos 90, embalando novos rumos políticos e econômicos na Zona Franca de Manaus.

II.1.1 CONTEXTO HISTÓRICO

O período compreendido entre o final da década de 60 até meados dos anos 70 foi de grandes modificações na estrutura econômico-produtiva e política do país.

Politicamente, o Brasil atravessava o período do regime militar, em que as decisões políticas eram tomadas de forma eminente pelo governo central. Para Seráfico e Seráfico⁸, este fora um período em que “as atenções do governo central estão tomadas pelas possibilidades de substituir as importações, tendo em vista aprofundar a industrialização no país”.

Economicamente, estas transformações se deram em uma conjuntura internacional favorável, na qual o governo brasileiro agradava fortemente aos anseios norte-americanos na América Latina. A parceria entre os dois governos favoreceu ao Brasil alcançar o denominado “milagre econômico”, especialmente entre 1968 e 1973, marcando um novo ciclo de expansão da economia brasileira, com queda da inflação, melhora do balanço de pagamentos, expansão da indústria e crescimento do PIB, do emprego e do mercado interno.

Foi neste período que foi criado o INCRA e lançado oficialmente o MOBRAL – projetos prioritários ao desenvolvimento. Além disso, institucionalizou-se o Projeto Rondon e foi lançado o Plano de Integração Nacional, responsáveis pela previsão de construção das rodovias Transamazônica, Cuiabá – Santarém e Manaus – Porto Velho.

A criação da ZFM, que se constituiria em um pólo industrial, comercial e agropecuário, fundamentou-se na necessidade de ocupação da região amazônica, até então praticamente despovoada, dotando-a de “condições de meios de vida” e infraestrutura que atraíssem para ela a força de trabalho e o capital, nacional e estrangeiro. Nas palavras de José Seráfico e Marcelo Seráfico (2005):

“As expectativas de integração à nação e as ameaças, virtuais ou concretas, de internacionalização, são constantes na história da Amazônia. Pode-se mesmo dizer que a própria Zona Franca é um emblema dessas expectativas e ameaças. Considerando-se suas origens e história, porém, pode-se compreendê-la como um exercício de economia política dos governos brasileiros, inserido no processo de transformação de um modelo de desenvolvimento de capitalismo nacional em outro de capitalismo associado [...] A criação da Zona Franca de Manaus foi justificada pela ditadura militar com a necessidade de se ocupar uma região despovoada. Era necessário, portanto, dotar a região de “condições de meios de vida” e infra-estrutura que atraíssem para ela a força de trabalho e o capital, nacional e estrangeiro [...] De fato, sua criação e desenvolvimento sempre estiveram atrelados a circunstâncias político-econômicas locais, nacionais e mundiais.”. (p.99-100)

⁸ SERÁFICO, J.; SERÁFICO, M. **A Zona Franca de Manaus e o Capitalismo no Brasil**. Estudos Avançados, Brasília, vol. 19, n. 54, Ago. 2005. p.101.

A ditadura militar, fundamentada no ideal nacionalista típico do militarismo, entendeu que a criação de uma área dotada de incentivos fiscais e extra-fiscais daria condições para a dinamização da economia local, para que empresas nacionais e estrangeiras lá investissem. Isso contribuiria para o desenvolvimento da indústria nacional.

No contexto externo, após o término da Segunda Guerra Mundial e a emergência da Guerra Fria, o governo brasileiro se viu na obrigação de posicionar-se, no sentido de manter-se ao lado dos norte-americanos, mantendo seu apoio político e econômico – que facilitaria o alcance do milagre brasileiro –, ou enveredar-se para o lado soviético. Neste sentido, o perfil político dos militares, que era de privilegiar as forças produtivas nacionais e a entrada de capital estrangeiro⁹, inclusive como forma de captação de investimentos ao país, era compatível com a busca de apoio por parte dos interesses norte-americanos.

No âmbito regional, havia crescente insatisfação das elites locais com o aparente “descaso” do poder central com a região amazônica e com a falta de medidas de inserção da região no processo de desenvolvimento no qual o país encontrava-se emergido desde o período de Juscelino Kubitschek. Ademais, havia ainda a necessidade de reinserção da força produtiva dos antigos seringueiros na economia nacional, ao se verem à margem do mercado de trabalho após o término do período áureo da borracha no norte do país, ante ao avanço do processo industrial brasileiro, e do aparecimento das indústrias de borracha sintética.

Ademais, com a liberação de mão de obra proveniente das grandes secas nordestinas de 1969 e 1970, e sob a noção de vazios demográficos amazônicos, são cunhados os lemas “integrar para não entregar” e “uma terra sem homens para homens sem terra”.

Diante de todos esses fatores, era imperiosa ao Estado brasileiro a garantia da integridade territorial da região amazônica. Nas palavras de Chiesa¹⁰, “a Zona Franca de

⁹ SERÁFICO; SERÁFICO, op. cit., p. 100

¹⁰ CHIESA, Clélio. **A Competência Tributária do Estado Brasileiro: desonerações nacionais e imunidades condicionadas**. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 281.

Manaus é um importante instrumento para se alcançar o tão almejado desenvolvimento e ocupação da região, visando a protegê-la de investidas externas”.

É, portanto, neste contexto de elementos sócio-políticos e econômicos regionais, internos e externos que a Zona Franca de Manaus teve sua existência fundamentada e viabilizada. Ainda nas lições de Seráfico e Seráfico (2005):

“O que importa é reforçar que a concepção e a decisão de implantação da Zona Franca de Manaus são oriundas de processos e relações mais amplas e efetivam um movimento de descentralização da produção capitalista fora das suas zonas originárias.” (p.102)

Assim, a criação do Polo Industrial Amazônico foi vista como a “alternativa certa” à descentralização capitalista existente no território brasileiro. A integridade do poder do Estado sobre suas possessões dependia, portanto, desta ousada e estratégica medida, de extensão do capitalismo brasileiro a um território longínquo e isolado.

II.1.2 A CRIAÇÃO DA ZONA FRANCA DE MANAUS

A ZFM foi criada através da Lei n.º 3173, de 06 de junho de 1957, idealizada pelo Deputado Federal Francisco Pereira da Silva.

O Projeto de Lei nº 1.310, de 23 de outubro de 1951, que inicialmente propusera a criação de um porto franco na cidade de Manaus, sofreu sucessivas emendas apresentadas pelo deputado Maurício Joppert, que acabou por transformar este porto em zona franca, assim convertido na Lei n.º 3173, de 06 de junho de 1957. Assim, o modelo passou a comportar incentivos fiscais e extrafiscais para atrair investimentos e implantar um polo industrial, comercial e agropecuário na região.

A regulamentação da ZFM ocorreu pelo Decreto nº 47.754, de 2 de fevereiro de 1960, mas apenas a partir de 28 de fevereiro de 1967 ela entrou em vigor efetivamente, por meio da reestruturação constante no Decreto-Lei nº 288¹¹. Posteriormente, em

¹¹SERÁFICO; SERÁFICO, op. cit., p. 101.

agosto de 1968, o governo federal ampliou ainda mais a zona de concessão de benefícios da ZFM (Decreto - lei n.º 356/68), incluindo toda a Amazônia Ocidental (Estados do Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima). No bojo da criação da ZFM foi criada uma autarquia federal – a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), criada através do Decreto n.º 61.244/67 – responsável pela administração da concessão dos incentivos fiscais e sua supervisão.

II.1.3 AS CINCO FASES DA ZFM

Dados¹² apontados pela SUFRAMA indicam que a ZFM passou por cinco grandes fases, desde a sua criação.

A primeira delas ocorreu entre os anos de 1967 a 1976, correspondendo a um período em que ZFM era predominantemente comercial. A importação de produtos incrementou o turismo local e atraiu a atenção de grandes comerciantes que se instalaram na região. Em 1969, foi lançada a pedra fundamental para a construção do Distrito Industrial de Manaus, que mais tarde abriria as possibilidades para o desenvolvimento das atividades industriais na região.

A segunda etapa ocorreu entre os anos de 1977 até o início da década de 90, correspondendo a um período em que a ZFM passou por consideráveis alterações. Seu polo industrial, já bastante consolidado, passou a competir diretamente com os grandes centros industriais do país, localizados especialmente nas regiões sul e sudeste. Além disso, os incentivos do modelo ZFM se estendem para a Amazônia Ocidental, e é criada a primeira das sete Áreas de Livre Comércio (ALC's), em Tabatinga, Amazonas, conforme a Lei nº 7.965/89.

Nota-se que a Legislação da ZFM também não ficou livre de modificações, inclusive no campo constitucional, com a promulgação da Constituição Federal de 1988. No entanto, anteriormente à mudança de 88, os Decretos-lei n.º 1.435/75 e n.º

¹² BRASIL. **Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA)**. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/zfm_historia.cfm> Acesso em 11 fevereiro 2013.

1.455/76 já foram capazes de estabelecer algumas modificações no modelo da ZFM. Entre elas, o estabelecimento de Índices Mínimos de Nacionalização para produtos Industrializados no polo amazônico e comercializados nas demais localidades do Território Nacional e o estabelecimento de limites máximos globais anuais de importação.

É nesta fase que é prorrogado, pela primeira vez, o prazo de vigência do modelo ZFM, de 1997 para 2007, por meio do Decreto nº 92.560, de 16 de abril de 1986. Em 1998, no entanto, por meio do Artigo 40 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, o prazo foi prorrogado novamente para 2013.

A terceira etapa se inicia quando em 1991, o governo de Fernando Collor de Mello dá início à chamada “Nova Política Industrial e de Comércio Exterior”, marcada pela abertura da economia brasileira, redução do Imposto de Importação para o restante do país e ênfase na qualidade e produtividade, com a implantação do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBPQ) e Programa de Competitividade Industrial. A edição da Lei 8.387 de 30 de dezembro de 1991, estabeleceu profundas mudanças no modelo ZFM, levando-o à necessidade de se adaptar à nova política industrial de referência do país.

Nesse período, o país vivenciava uma forte crise, que perdurava ainda sob os reflexos da crise da dívida dos anos 80, com o problema da superinflação. A ZFM não poderia deixar de sentir seus efeitos diretos. Primeiramente por conta da perda de relevância do comércio, que deixou de possuir a exclusividade das importações como vantagem comparativa – atraía não só investimentos, mas também a procura de consumidores de todas as regiões do país. Segundo, pelos reflexos da crise, que acabaram por atingir diretamente o setor industrial.

A partir desse momento, com o intuito de manter o compromisso de continuar dinamizando e integrando a região com o restante do país, a ZFM, por meio da ação de planejamento da SUFRAMA, passou a incrementar seu parque industrial e a concentrar seus esforços na implementação de políticas fiscais que viessem a manter a competitividade de seus produtos, diante daqueles produzidos nas demais regiões brasileiras.

No campo legislativo, uma série de decretos e medidas fiscais foram tomadas, com o intuito de garantir a competitividade dos produtos da ZFM. Além disso, foi estabelecido o Decreto nº 783 de 25 de março de 1993, que obrigou as indústrias a implantarem normas técnicas de qualidade, conforme padrões de entidades credenciadas pelo Instituto nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO).

Assim, as empresas do Polo Industrial de Manaus deram início a um amplo processo de modernização industrial, com ênfase na automação, qualidade e produtividade. Em 1996, a reestruturação do parque fabril refletiu em faturamento recorde para aquela década, da ordem de US\$ 13,2 bilhões. Ademais, foi criada a Área de Livre Comércio de Macapá-Santana, no Amapá, únicos municípios da Amazônia Oriental que integram a área de jurisdição da SUFRAMA.

A quarta fase se segue no período de 1996 a 2002, compreendendo um momento em que a política industrial de referência do país se caracterizava por sua adaptação aos cenários de uma economia globalizada e pelos ajustes demandados pelos efeitos do Plano Real, como o movimento de privatizações e desregulamentação.

O Plano Real, embora bem sucedido em controlar a inflação ainda em 1994, levou à implementação de políticas econômicas deflacionistas - juros elevados, baixo investimento estatal -, que, associadas a um câmbio semi-fixo sobrevalorizado, gerou, ao longo dos anos, um grave acúmulo de problemas econômicos estruturais. A crise do real e a desvalorização cambial de janeiro de 1999 estiveram associados diretamente a problemas estruturais deste Plano de combate à inflação implementado no Brasil nos anos 90.

Dessa forma, a política de "abertura indiscriminada" – neoliberalismo brasileiro - da economia, associada à sobrevalorização do real frente ao dólar e outras moedas consideradas fortes, tiveram uma série de consequências negativas, tais como o crescimento dos déficits comerciais e o enfraquecimento da indústria nacional. Os setores importadores da economia foram fortalecidos diante da facilidade de importação de produtos em dólar, em detrimento dos setores exportadores, cujos produtos ficavam mais caros e as vendas no exterior caíam. Nas palavras de *FILGUEIRAS* (2006):

"Como decorrência, na etapa seguinte, surgem e avolumam-se saldos negativos na Balança Comercial (exportação/importação de mercadorias) e na conta de Transações Correntes (soma da Balança Comercial, da Balança de Serviços e das Transferências Unilaterais), colocando esses países numa situação de vulnerabilidade e dependência com relação ao fluxo de capitais estrangeiros (p.2)

Assim, diante deste cenário de escassez de divisas¹³ e crise cambial, a função exportação passa a ser incluída como política intencional da ZFM, com o objetivo de estimular as vendas externas do Polo Industrial de Manaus. De fato, tal política de incentivo à exportação dentro do PIM traz resultados positivos, levando a uma evolução nas vendas externas, que saíram de pouco mais de US\$ 140 milhões em 1996 para US\$ 2 bilhões em 2005.

Ademais, este é o momento em que a busca pela ampliação da competitividade tecnológica das indústrias de Manaus tem seu marco inicial, com a criação do Centro de Ciência, Tecnologia e Inovação do Polo Industrial de Manaus (CT-PIM). Iniciativas para criação de um polo de bioindústrias na Amazônia culminou com a implantação do Centro de Biotecnologia da Amazônia, inaugurado em 2002.

No campo da legislação da ZFM, a Resolução nº 052, de 01 de agosto de 1997 estabelece critérios para repasse de recursos financeiros da SUFRAMA para promoção do desenvolvimento regional, tornando a distribuição mais equânime. No entanto este período vem acompanhado de um relativo esgotamento das ALC's como instrumentos de interiorização do modelo ZFM. Nos moldes em que foram criadas, com incentivos para importação, perderam relevância com a abertura da economia do país.

A quinta e última fase corresponde à fase atual, que se inicia em 2003 e se estende até os dias de hoje. É neste período que entrou em vigor a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) em aprofundamento da Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Esta previa maior eficiência produtiva e capacidade de inovação das empresas e expansão das exportações. A PDP definiu

¹³ FILGUEIRAS, Luiz (2006). *O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico*. p. 179-206. in: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique (orgs). **Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales**. CLACSO, Buenos Aires. Agosto de 2006.

macrometas para o país, até 2010, que previam o aumento da formação bruta de capital fixo, maior dispêndio do setor privado em pesquisa e desenvolvimento (P&D), e ampliação das exportações brasileiras, em especial, das micro e pequenas empresas.

Avaliando o cenário interno, é neste momento que a economia brasileira consegue se livrar das fortes instabilidades e da crise cambial vivenciada no final da década de 1990. Em 2002, o país cumpriu com folga a meta do superávit primário, alcançando a casa dos R\$ 52 bi. Este valor foi mais do que suficiente na busca do saneamento fiscal que o país tanto necessitava.

No contexto externo, o ano de 2002 traz uma melhora significativa na balança comercial brasileira, que registra um superávit de US\$ 13.233 milhões. O saldo favorável da balança comercial em dito ano pode ser creditado principalmente ao notável desempenho do setor exportador desde julho e à queda das importações comparativamente ao ano anterior – as importações atingiram US\$ 47.216 milhões FOB, o que representou uma queda de 14,98% ante 2001. A redução das importações foi conseqüência da lenta recuperação da atividade industrial, da substituição de importações e da depreciação cambial¹⁴.

No campo legislativo, em 2006 um decreto presidencial garantiu a regulamentação da nova Lei de Informática, que prorrogou de 2009 até 2019 incentivos fiscais para o setor em todo país. O Decreto 5.906, de 26 de setembro de 2006, regulamentou artigos da Lei n.º 11.077, de 30 de dezembro de 2004, da Lei n.º 8248, de 23 de outubro de 1991 - que dispõem sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação - e da Lei n.º 10.176, de 11 de janeiro de 2001. Este último dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de tecnologias da informação.

Além disso, é nesta fase que se concentra a implementação estratégica do Processo Produtivo Básico (PPB) dos biocosméticos, estabelecendo as participações em valor agregado local e as quantidades mínimas de utilização de insumos regionais, por intermédio da Portaria Interministerial n.º 842, de 27 de dezembro de 2007.

¹⁴ BRASIL. **Receita Federal-Ministério da Fazenda.** Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Aduana/Balanca/2002/dezembro/dadosgerais.htm>>. Acesso em: 11 fevereiro 2013.

É neste contexto que, em 2007, entra em operação o Sistema Brasileiro de TV Digital, padrão de transmissão digital baseado no sistema japonês ISDB-T - Serviço Integrado de Transmissão Digital Terrestre -, que é apontado como o mais flexível entre os existentes, ao permitir mobilidade e portabilidade. Este novo cenário incrementa o processo de convergência digital no país.

Atualmente, na Zona Franca de Manaus são garantidos os seguintes benefícios fiscais às empresas (com algumas exceções): isenção ou redução no imposto sobre Importação (II); isenção do Imposto de Exportação (IE); isenção ou crédito do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); redução de 75% do Importo de Renda de Pessoas Jurídicas (IRPJ); isenção, crédito ou restituição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); isenção por 10 anos do IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial, Territorial Urbana), taxa de serviço de limpeza e conservação pública e taxa de licença de funcionamento.

Permanece a busca pelo aumento das exportações e maior equilíbrio da balança comercial. Ademais, ampliam-se os investimentos da SUFRAMA em projetos de modernização produtiva e infra-estrutural, nos municípios de sua área de atuação, envolvendo a construção de aeroportos, de estradas, de estruturas turísticas, de projetos pilotos de produção e capacitação de mão-de-obra.

Projetos de investimento em P&D continuam sendo um esforço das indústrias do PIM que, sob as rédeas de incentivo e planejamento da SUFRAMA, possuem o intuito de fomentar o adensamento tecnológico do parque industrial - investimentos em institutos de pesquisa regionais, sobretudo advindos de recursos do percentual destinado à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), determinado pela Lei de Informática em vigor. Além disso, a definição de Processos Produtivos Básicos (PPBs) para produtos fabricados no PIM é orientada pelo maior adensamento de cadeias produtivas nacionais, inclusive dos biocosméticos.

Hoje ocorre um forte esforço para ampliar a inserção internacional do modelo, sobretudo por meio de missões comerciais, participação em acordos de comércio exterior e realização de eventos de promoção comercial, a exemplo da Feira Internacional da Amazônia. No entanto, o modelo continua sendo alvo de pesadas críticas, principalmente no que diz respeito às sucessivas prorrogações de seu prazo de

vigência. Desta vez, o mesmo foi prorrogado de 2013 para 2023, por meio da Emenda Constitucional n.º 42, de 19 de dezembro de 2003.

A Suframa, nesta fase atual, busca consolidar o processo de revisão do seu planejamento estratégico, em que melhor configura o desempenho da sua função de agência de desenvolvimento regional. Ao mesmo tempo, visa incrementar projetos para o fortalecimento do PIM e de aproveitamento de potencialidades regionais, sobretudo por meio de seus centros de pesquisa (CT-PIM e CBA).

A autarquia trabalha, ainda, no aprofundamento e aperfeiçoamento da função de fomento e fiscalização de projetos, na institucionalização da função de agência de desenvolvimento, na expansão e integração de atividades de prospecção tecnológica, inteligência comercial e de planejamento estratégico, e na expansão de atividades de estudos e pesquisas sobre políticas públicas e desenvolvimento socioeconômico na Amazônia Ocidental.

Desenvolve ainda ações para fortalecer o sistema regional de Ciência, Tecnologia e Inovação, por meio da aplicação de recursos em estruturas de ensino e P&D, formação de recursos humanos pós-graduado, e de acordos de cooperação técnico-científica com instituições nacionais e internacionais.

II.2 CONCLUSÃO

Neste capítulo abordou-se o contexto histórico e político que envolveu a criação e evolução da Zona Franca de Manaus até os dias de hoje. Procurou-se esclarecer a ideia de que a criação, bem como a evolução, deste polo tecnológico não envolveu apenas questões econômico-comerciais, mas também questões político-ideológicas. Este foi fruto de uma política estratégica nacionalista, no conturbado cenário do regime militar. Foi produto de uma era desenvolvimentista de substituição de importações, bem como de choques externos e de ameaças à internacionalização da Amazônia, no instável cenário da Guerra Fria.

A partir da análise das fases e momentos que constituíram o contexto histórico para os rumos políticos e econômicos seguidos pela Zona Franca de Manaus, conclui-se

que este polo sempre compôs pauta na política brasileira. Desde a chamada “Era Desenvolvimentista”, bem como ao longo das cinco fases de evolução da ZFM, as sucessivas mudanças no cenário nacional, e mesmo internacional, foram suficientes para que novas medidas fossem tomadas, em benefício do polo amazônico, seja no campo legislativo ou fiscal.

De fato, a ideologia desenvolvimentista de que o planejamento do Estado seria essencial à superação do atraso brasileiro permaneceu até os dias atuais no que diz respeito à proteção e manutenção constante de um pólo industrial que nasceu em um cenário político, econômico, social e ideológico completamente distinto do panorama atual. A ZFM sobreviveu ao término do regime ditatorial, em que o poder do Estado encontrava-se completamente centralizado, rumando para uma base política neoliberal. A Guerra Fria também deixou de compor o turbulento cenário externo de constantes ameaças territoriais, dando lugar a um período de relativa “paz” entre as Nações.

Conclui-se, portanto, que se faz necessário um entendimento dos “porquês” que levaram à manutenção deste pólo pelo Estado brasileiro, e as condições e debates em que se deu tal defesa. Finalizamos este capítulo com o anúncio do capítulo que se segue. A terceira parte deste trabalho se reserva à discussão sobre o caráter desenvolvedor do pólo industrial amazônico. Ademais, será abordado todo o cenário crítico que acompanhou toda a história da ZFM, bem como suas possíveis consequências para o futuro deste modelo de incentivos.

CAPÍTULO III: O DESENVOLVIMENTO NO POLO INDUSTRIAL AMAZÔNICO

Este capítulo tem por objetivo realizar uma breve avaliação da ZFM apresentando os argumentos pro e contra a sua manutenção. Em um primeiro momento, faz-se um estudo sobre o desempenho de sua indústria de transformação, referente a uma questão que se encontra muito presente nos debates econômicos nacionais: sua capacidade de agregar valor. Em um segundo momento, levanta-se a necessidade de reconhecer as limitações presentes neste padrão de incentivos, apontando-se os desafios e limites enfrentados por este polo industrial desde o momento de sua criação.

III.1 A ZFM E A SUA CAPACIDADE DE AGREGAR VALOR

A discussão sobre a capacidade do Polo Industrial de Manaus de agregar valor está muito presente nos debates e críticas atuais sobre o modelo amazonense. Os críticos da ZFM em geral argumentam que a produção industrial do PIM agrega pouco valor aos insumos importados, isso em um contexto de volumosos estímulos fiscais e, por consequência, elevada renúncia fiscal. .

No entanto, em trabalho recente, Sá e Machado (2012) mostram que a indústria de transformação do Amazonas, que praticamente se confunde com a do PIM, tem adicionado mais valor por cada real produzido do que a indústria de transformação do Brasil como um todo.

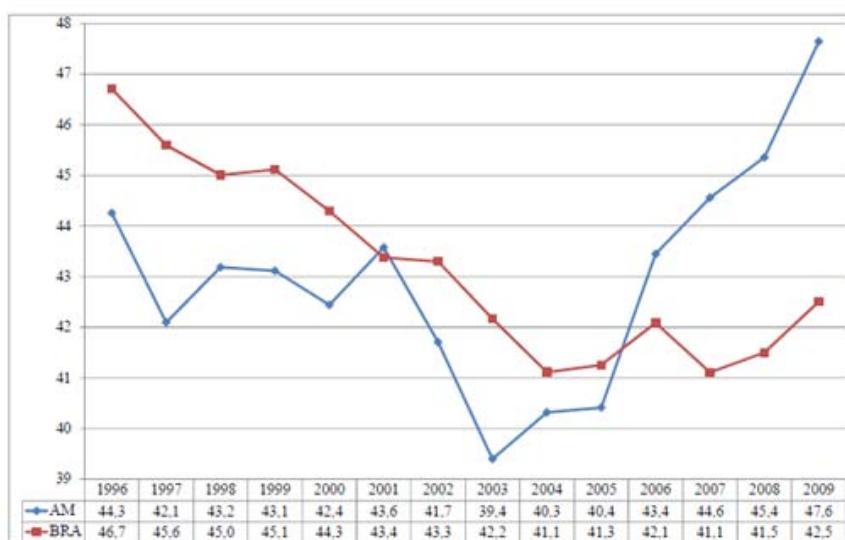
MACHADO e SÁ (2012), utilizaram os dados de *Valor Bruto da Produção Industrial (VBPI)* e do *Valor da Transformação Industrial (VTI)* para a indústria extrativa e a indústria de transformação da *Pesquisa Industrial Anual (PIA)* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que se encontram disponíveis tanto para o país em seu conjunto quanto para as unidades da federação.

O VBPI corresponde à “soma da receita líquida industrial com a variação dos estoques de produtos acabados e em elaboração, mais a produção própria incorporada

ao ativo imobilizado” (IBGE, 2005: p. 41). Já o VTI é obtido pela diferença entre o VBPI e os Custos das Operações Industriais (COI)¹⁵, que correspondem, grosso modo, ao consumo intermediário¹⁶. Ou seja, o VTI é uma aproximação razoável do valor adicionado, por representar a diferença entre valor da produção e consumo intermediário.

Desta maneira, a fim de se avaliar o percentual de agregação de valor da indústria manufatureira, foram calculadas as razões do VTI sobre o VBPI da indústria de transformação do Amazonas e do Brasil - quanto maior a razão, mais valor estará sendo adicionado por valor produzido. A série de dados inicia-se em 1996, que é o primeiro ano da chamada nova série da PIA, e vai até 2009, que era o último ano disponível quando da elaboração do estudo.

Gráfico 1. Amazonas e Brasil – Indústria de Transformação - VTI/VBPI a partir das Unidades Locais Industriais: 1996-2009 (%)



Fonte: MACHADO, J. A. C.; SÁ, M. T. V. (2012) a partir de IBGE, PIA-Empresa.

¹⁵ Ainda segundo os dados do IBGE (2005), os COI se referem “aos custos diretamente envolvidos na produção, incorridos no ano, à exceção dos salários e encargos, sendo obtido pela soma das seguintes variáveis: consumo de matérias primas, materiais auxiliares e componentes; compra de energia elétrica; consumo de combustíveis, consumo de peças e acessórios para manutenção e reparação de máquinas e equipamentos, serviços industriais e de manutenção e reparação de máquinas e equipamentos ligados à produção prestados por terceiros.” (p. 34.)

¹⁶ Os COI encontram-se “contidos dentro do consumo intermediário, mas este abarca outros itens não constantes dos custos das operações industriais.” (MACHADO; SÁ., 2012, p.5).

A partir deste gráfico, percebe-se que a relação VTI/VBPI para o Brasil decresceu quase que ininterruptamente entre os anos de 1996 a 2004, despencando do patamar de 46,7% em 1996 para 41,1% em 2004. Este patamar de 2004 representou o mais baixo da série, se repetindo ainda em 2007. O indicador volta a crescer nos anos de 2008 e 2009. Segundo Machado e Sá (2012), o acréscimo da razão VTI/VBPI é provocado pela redução deste último, “consequência da própria crise internacional: como os produtores do País não tinham como manter a mesma lucratividade o VBPI declinou.” (MACHADO; SÁ., 2012, p.6).

Já para o Estado do Amazonas, observa-se que, de 1996 a 2001, não há uma tendência clara do indicador em questão. A partir daí, observa-se uma forte queda da razão VTI/VBPI até 2003. Nota-se ainda que, de 1996 a 2003, o indicador amazonense sempre ficou abaixo do brasileiro, com exceção de um curto momento no ano de 2001. Em 1996, a proporção do VTI no VBPI amazonense estava em 44,3%, despencando para seu menor patamar em toda a série (1996-2009) no ano de 2003, quando ficou em 39,4%. Em 2003, observa-se um ponto de inflexão da razão VTI/VBPI do Amazonas, que, a partir daí cresce de forma vigorosa e contínua. Isso fez com que esta relação superasse a do Brasil a partir de 2006 (43,4% versus 42,1%). No último ano (2009), o indicador amazonense atingiu 47,6%, bem superior ao indicador para o Brasil em seu conjunto.

Três fatores registrados em 2003 são apontados por este estudo como os responsáveis por essa notável evolução no indicador do Amazonas:

- Prorrogação do modelo ZFM, de 2013 para 2023, via aprovação de Emenda Constitucional, garantindo maior certeza aos investidores - maiores são os horizontes para a realização de investimentos;
- Mudança na legislação de incentivos fiscais do Estado do Amazonas, por meio da Lei nº 2826, incluindo como atividades consideradas de fundamental interesse para o desenvolvimento do Estado – que viabilizam a obtenção de incentivos fiscais - as que concorrem para o adensamento da cadeia de produção, fomentando o encadeamento produtivo;

- Adequação, após 2003, da legislação sobre a contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), via redução de alíquotas, como forma de tornar atrativa a produção no próprio PIM dos bens intermediários demandados pelas empresas produtoras de bens finais, ao invés de realizá-lo em outras unidades da federação.

No entanto, o estudo aponta ainda que nem toda a dinâmica da produção da indústria de transformação amazonense está ligada diretamente à ZFM, pois uma grande parcela tem sido proveniente do segmento fabricante de coque e produtos refinados de petróleo. O peso desse segmento na indústria de transformação amazonense tem crescido segundo os dados da PIA, mas a lógica desta divisão industrial não está vinculada a dos incentivos fiscais do modelo manauara.

A fim de isolar os efeitos desse segmento industrial, os autores fizeram uma tabulação retirando este segmento tanto do Amazonas quanto do Brasil. Visando a evitar expor a estatística de determinada empresa/unidade local industrial – que consiste em procedimento adotado pelo IBGE para não expor informações individuais -, os dados do Amazonas, referentes à fabricação de refinados de petróleo e afins, em diversos anos não se encontram disponíveis. De qualquer forma, foi possível chegar a uma aproximação para os anos nos quais não havia informação disponível.

**Gráfico 2. Amazonas e Brasil – Indústria de Transformação, exclusive
Fabricação de Coque, Refino de Petróleo e Demais Combustíveis - VTI/VBPI a
partir das Unidades Locais Industriais: 1996-2009 (%)**



Nota: Para o Amazonas, quando não foi possível expurgar exclusivamente os dados da atividade fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool, foram retirados os dados de "outros da indústria de transformação" que abarca outras divisões também desidentificadas. Logo adota-se a hipótese de neutralidade das demais divisões da indústria de transformação com dados desidentificados até pelo pequeno peso destas.

Fonte: MACHADO, J. A. C.; SÁ, M. T. V. (2012) a partir de IBGE, PIA-Empresa.

Constata-se que, mesmo desconsiderando-se as atividades petrolíferas, o dinamismo da indústria amazonense em termos de geração de valor nos anos recentes supera a da indústria brasileira em seu conjunto. O ano de 2003 foi de inflexão para a razão VTI/VBPI do Amazonas, que, a partir de 2007, superou a do Brasil. Ou seja, após a retirada da fabricação de derivados de petróleo, confirmou-se apenas o caráter da indústria de transformação amazonense de ser capaz de adicionar ainda mais valor que a indústria de transformação do Brasil como um todo.

III.2 OS CRÍTICOS E OS DEFENSORES DO MODELO: UM DEBATE DE POSIÇÕES CRISTALIZADAS

A iniciativa de instalação e desenvolvimento da ZFM nunca resultou de uma posição unânime da sociedade brasileira. Aqui apresentamos as principais críticas e defesas que são feitas, tentando contrastar e ilustrar alguns argumentos. Em geral, a discussão é pautada pela divergência quanto à avaliação dos custos e dos benefícios da manutenção dos regimes de incentivo na região.

Partindo inicialmente do ponto de vista dos críticos do modelo, são levantados argumentos que apontam para a posição de que a ZFM representaria um enclave econômico extremamente custoso para o país, já que as isenções e incentivos fiscais, sem contar os investimentos em infra-estrutura e transportes, não seriam cobertas pelos impostos pagos. Ou seja, segundo estes críticos, os gastos provenientes da manutenção do modelo de zona franca estariam gerando déficits nas contas nacionais.

De fato, é importante ressaltar as implicações sobre o aumento nos gastos públicos proveniente da administração e manutenção de uma zona franca¹⁷, bem como de uma ZPE. O principal custo é a renúncia fiscal decorrente da isenção dos impostos pelo governo federal e estadual, mas também os gastos associados à sua própria manutenção. Nas palavras de Serra (1988):

“Basta lembrar as despesas de infra-estrutura, e até mesmo na área administrativa e de prevenção e repressão ao contrabando e outras práticas ilegais. Isto sem que, como contrapartida, gerem receita significativa de impostos, pois o modelo, como é lógico, implica amplas isenções, além de ter efeitos pequenos de encadeamento com a estrutura econômica local.”(p.95)

Segundo estimativas da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa)¹⁸, as indústrias do Polo Industrial de Manaus (PIM) receberam em benefícios

¹⁷ SERRA, José. ZPEs no Brasil: fora de tempo e lugar. **Revista de Economia Política**, vol. 8, nº 4 Outubro - Dezembro / 1988, p. 95.

¹⁸ BRASIL. **Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA)**. Processo anual de contas. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/suframa_relatorio_de_gestao.cfm> Acesso em: 9 fevereiro 2013.

fiscais - isenções de impostos e contribuições - R\$ 12,6 bilhões no ano de 2012, sendo estas compostas principalmente por isenções de tributos como o Imposto sobre Importação (IPI), da previdência (PIS e Cofins) e os impostos estaduais.

No entanto, a existência destes dados sobre a renúncia fiscal trazida pelo regime da ZFM não significa necessariamente dizer que os impostos seriam incapazes de cobrir os gastos com a manutenção dos regimes especiais. Conforme argumenta OLIVEIRA (2012) e segundos os dados da Secretaria de Fazenda do Estado do Amazonas, a participação da arrecadação do estado do Amazonas é muito expressiva. Em 2010 representou cerca de 64,2% daquilo que é arrecadado na segunda região fiscal da receita federal.

Tabela 2. Arrecadação por Estados da 2ª Região Fiscal da RFB, 2008 - 2010

(R\$ 1.000)							
ANOS	AC	AM (% total)	AP	PA	RO	RR	TOTAL
2008	204.212	7.156.453 (66,2%)	230.155	2.411.119	635.407	181.049	10.818.398
2009	236.441	6.221.883 (62,8%)	219.584	2.360.010	673.964	196.004	9.907.888
2010	289.392	7.408.777 (64,2%)	214.418	2.619.573	790.131	221.415	11.543.708

Fonte: Sistema DW-Arrecadação – Receita Federal

Obs: Não inclui Receita Previdenciária.

Ainda segundo OLIVEIRA (2012), a atividade produtiva da ZFM também gera a arrecadação de tributos estaduais. A tabela 3 mostra a arrecadação tributária no estado do Amazonas de 2005 – 2009.

**Tabela 3. Evolução Mensal da Receita Tributária do Estado do Amazonas,
2005 - 2009**

(R\$ 1.000)

Meses	2005	2006	2007	2008	2009
Janeiro	251.309	293.625	304.432	354.944	363.577
Fevereiro	242.618	279.436	297.690	366.585	348.788
Março	236.944	260.416	273.682	329.305	307.046
Abril	246.365	287.199	330.641	365.883	352.236
Maio	253.082	297.674	317.642	377.777	363.263
Junho	261.142	296.985	336.252	378.477	353.523
Julho	269.544	301.248	335.632	425.153	354.035
Agosto	266.272	300.982	323.950	415.122	365.484
Setembro	287.173	322.775	364.451	462.053	417.667
Outubro	297.251	323.375	372.604	499.170	441.338
Novembro	295.574	317.082	369.014	528.497	489.239
Dezembro	298.031	315.586	365.540	449.987	485.882
Total	3.207.310	3.598.389	3.993.537	4.954.961	4.644.087
Média anual	267.109	299.699	332.628	412.746	386.840

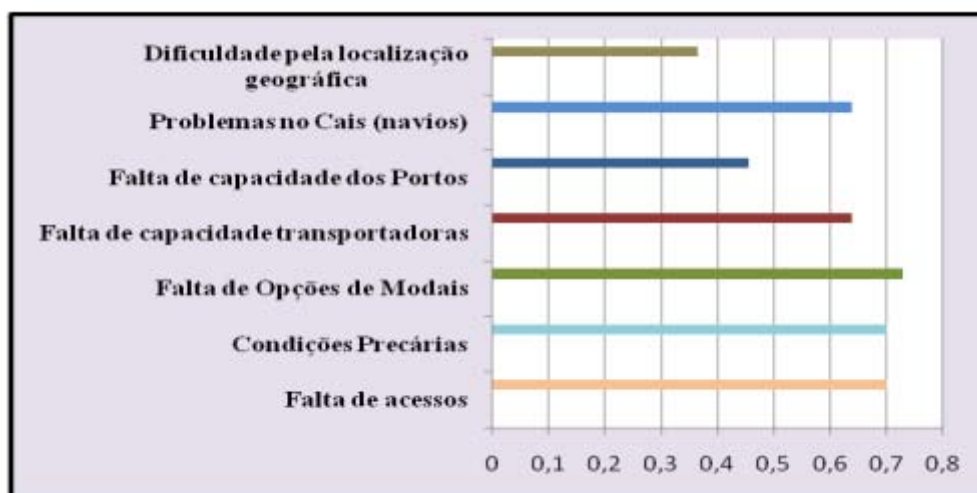
Fonte: Gans/Dearc/SEFAZ-AM

Os números mostram que houve um crescimento da arrecadação dos tributos estaduais. De 2005 a 2009 houve um acréscimo na ordem de 43,8%. Ambas as tabelas mostram que, apesar dos incentivos fiscais proporcionados pela ZFM, suas arrecadações fiscais Federal e Estadual são extremamente significantes.

Ademais, os próprios resultados demonstrados na seção anterior referentes aos efeitos sobre o valor adicionado da indústria de transformação amazonense demonstram o caráter dinâmico das atividades desenvolvidas neste polo industrial, capazes de gerar elevada receita tributária.

Outro argumento defendido pelos opositores do projeto é o de que, apesar da elevada produtividade de muitas empresas que lá se estabelecem, os encargos com logística e transporte dos bens finais para seus mercados consumidores acaba por encarecê-los, reduzindo em elevado grau suas vantagens concorrenciais. SILVA, OLAVE E SOUSA (2010) identificam uma série de entraves logísticos que permeiam as empresas localizadas dentro do Pólo Industrial de Manaus:

Gráfico 3. Principais Entraves Logísticos para o Escoamento da Produção.



Fonte: Silva, D. E. P.; Olave, M. E. L.; Sousa, K. A. (2010)

SILVA, OLAVE E SOUSA (2010) permitem identificar, dentre outros problemas: a burocracia documental, estradas precárias, falta de infra-estrutura, falta de capacidade dos portos, falta de capacidade das transportadoras e principalmente a falta de opções de modais que permitam diminuir o custo logístico dos produtos fabricados pelas empresas do PIM¹⁹.

É importante também avaliar as críticas de caráter social e ambiental contra a ZFM, referente às regiões percorridas por suas carretas e barcaças, entre o Centro Sul do Brasil e Manaus. Segundo Meirelles Filho (2012) são três seus principais impactos:

1. As barcaças (grandes barcas) no trecho Belém-Manaus, apesar de seu impacto e de passarem ao largo de unidades de conservação e terras indígenas, nunca tiveram seu

¹⁹ Ademais, alguns críticos não deixam de ressaltar que o modelo ainda ampliaria os incentivos para a sonegação e pirataria, ao passo que a isenção de impostos na região - acompanhada de uma vigilância nacional que é falha - funcionaria como um incentivo à prática de desvios de mercadorias e serviços. Para Serra (1988), “como os insumos intermediários ou finais vendidos às ZPEs são isentos de ICM e IPI, cria-se uma forte tendência a desvios de mercadorias”(p.95). O autor ainda procura demonstrar que “a Zona Franca de Manaus fornece bom exemplo: uma pesquisa feita no início de 1985 mostrou que metade dos veículos “utilitários” vendidos à Zona Franca com isenção de ICM e IPI lá não chegou, indo para usuários de fora da Zona.”(p. 95)

licenciamento ambiental e monitoramento da rio-estrada de milhares de quilômetros. Além de causar erosão devido as suas marolas, principalmente na região dos Furos (Marajó), representam constante ameaça aos ribeirinhos. O maior impacto, no entanto, é social, a prostituição nas comunidades ribeirinhas, cujas mulheres ganharam uma infeliz alcunha: as balseiras, muitas delas adolescentes de 14 ou 15 anos que se prostituem por um litro de óleo, um quilo de carne.

2. As dezenas de portos privados urbanos em Belém causam forte impacto na precária estrutura viária da cidade, aumentam a prostituição no entorno, além de contribuírem pifamente em impostos. Além do mais, não merecem o necessário licenciamento e monitoramento ambientais. Agrava-se a situação à medida que tais portos se encontram em áreas cuja titularidade é duvidosa - várzeas, manguezais etc.

3. A ZFM pode eventualmente exacerbar os problemas de infra-estrutura já existentes no país devido ao seu forte movimento de mercadorias. Um exemplo prático seria o trecho rodoviário entre Belém e Brasília, por onde trafegam milhares de carretas por quatro estados (Goiás, Tocantins, Maranhão e Pará), além do Distrito Federal, que é conhecido pelos riscos que oferece a usuários e moradores do entorno, tanto pela baixa qualidade de manutenção da via, como ao excesso de carretas, etc.

Apesar destes pontos de vista contrários ao padrão produtivo da ZFM, há uma série de argumentos que se colocam a favor da permanência e expansão do modelo. Parte-se agora para a argumentação dos defensores do pólo de incentivos amazonense.

Em primeiro lugar, é importante ressaltar que sempre ficou clara nas políticas governamentais adotadas para a região a função dos incentivos estatais para o desenvolvimento desta região²⁰, possibilitando ao Brasil manter sua soberania²¹ sobre a maior floresta tropical em área contínua do mundo, dentre outros benefícios.

²⁰ MACHADO, J. A. C.; SÁ, M. T. V. **Pólo Industrial de Manaus: Suas Transformações e seus Êxitos na Agregação de Valor Regional, no período 1996-2009**. 2012. p. 1.

²¹ SERÁFICO; SERÁFICO, op. cit.,p.101.

Segundo, com relação à defesa do meio ambiente, BOTELHO (2007) argumenta que a ZFM trouxe uma alternativa auspiciosa, não prevista pelos militares, que foi o desenvolvimento econômico sem a deterioração da floresta. Hoje, segundo os dados da Secretaria de Fazenda do Estado do Amazonas, encontram-se preservados 98% da cobertura florestal do Amazonas, essencial à manutenção do equilíbrio dos ecossistemas terrestres. Desta forma, para os defensores da Zona Franca de Manaus, o modelo propicia uma alternativa econômica sustentável para a Amazônia.

Este argumento se opõe àquele que aponta os problemas ambientais decorrentes da ZFM enumerados acima, enfatizando a sinergia entre o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade, sem se restringir unicamente à questão ambiental

Em terceiro lugar, como ficou demonstrado na seção anterior, Sá e Machado (2012) comprovam a falta de veracidade presente no argumento de que a indústria de transformação amazonense pouco agregaria valor, devido a seus incentivos fiscais e sua lógica de operação. Os autores, por meio de dados apurados a partir da PIA e o contraste com os do Brasil, mostraram justamente o contrário. Para MACHADO e SÁ (2012):

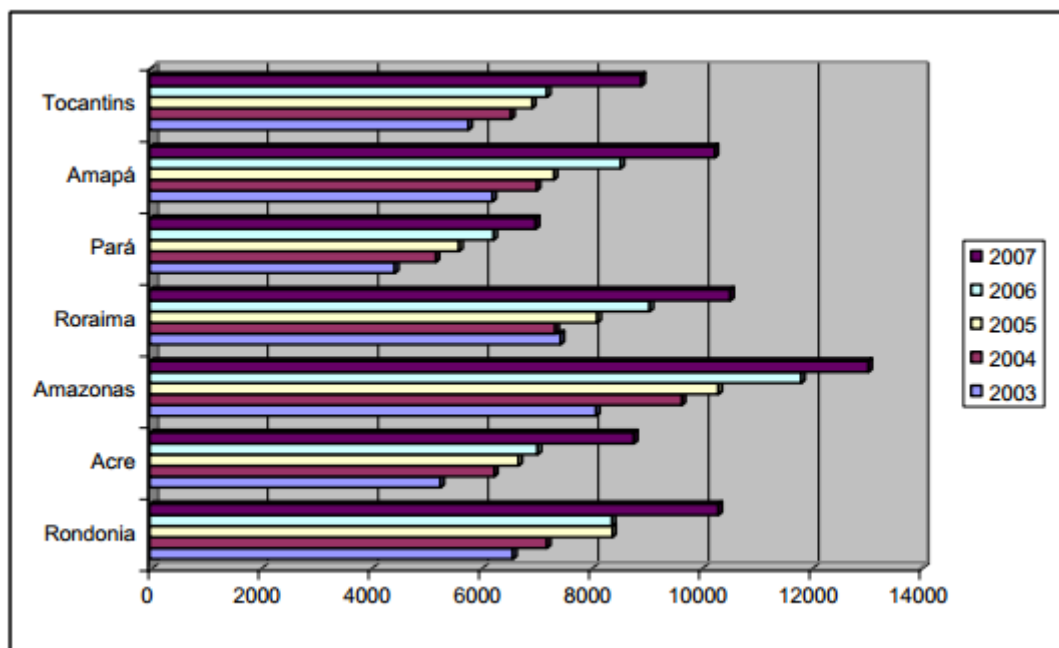
“o senso comum de que o PIM pouco adiciona valor merece escrutínio mais criterioso, uma vez que a indústria de transformação do Amazonas, que praticamente se confunde com o PIM, tem adicionado mais valor por cada real produzido do que a indústria de transformação do Brasil como um todo.”(p. 8).

Em quarto lugar, os benefícios fiscais presentes neste modelo funcionam como atrativos à entrada de novas empresas na região, garantindo a dinâmica de funcionamento no polo industrial amazônico. Ocorre a geração de novos empregos, novas oportunidades e maiores salários, beneficiando em larga medida as condições de vida da população em seu entorno. Seus efeitos sobre a arrecadação local, bem como sobre o Produto Interno Bruto do Amazonas, são em grande medida relevantes para o desenvolvimento da região.

Segundo OLIVEIRA (2012), o faturamento do PIM é muito expressivo, superior ao PIB da maioria das cidades brasileiras. O gráfico 4 exhibe a evolução do PIB per capita dos estados que compõem a região Norte do país no período de 2003 – 2007. O

PIB per capita do Amazonas cresceu em torno de 61% enquanto outros Estados cresceram na ordem de 48% (média).

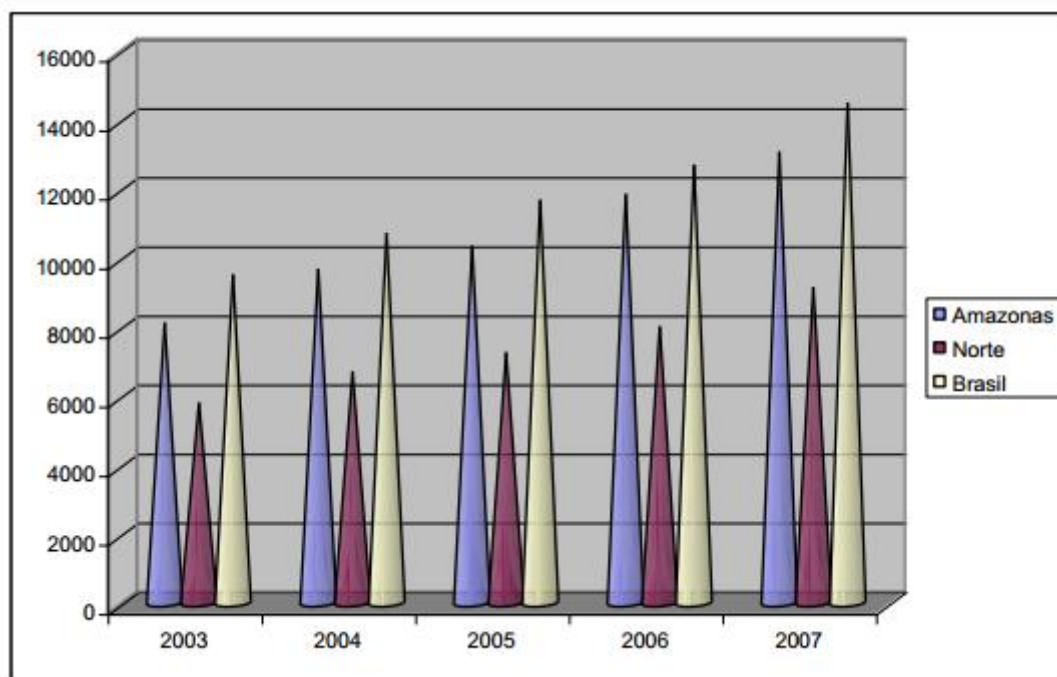
Gráfico 4. PIB “per capita” dos Estados da Região Norte, 2003 – 2007.



Fonte: IBGE

Ainda segundo OLIVEIRA (2012), o gráfico 5 apresenta uma comparação do PIB per capita do Amazonas com o da Região Norte e do Brasil no período de 2003 a 2007. É possível observar que no período analisado, o PIB per capita do Amazonas acompanhou o crescimento do PIB brasileiro, sendo ainda superior ao PIB per capita da Região Norte. O autor ainda faz questão de destacar que o PIB amazonense cresceu 61% no ano de 2007, superior ao crescimento da Região Norte (58%) e do Brasil (52%).

Gráfico 5. PIB per capita do Amazonas, Norte e Brasil, 2003 - 2007



Fonte: IBGE

Em quinto lugar, dados do IBGE mostraram que um quarto do PIB nacional (25%) está concentrado em apenas seis cidades brasileiras. Manaus ultrapassou Porto Alegre no ano de 2004 – e novamente no ano de 2006 – assumindo sua posição entre as seis cidades detentoras do maior PIB nacional: São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Curitiba, Belo Horizonte e Manaus. Em 2009, eram apenas cinco, dentre as quais, Manaus, incluída a Zona Franca²²:

²² BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=16463&Itemid=75> Acesso em: 9 fevereiro 2013.

**Tabela 1 . Participação do PIB das Capitais em relação ao PIB do Brasil
2003 - 2007**

2003	%	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%
São Paulo	12,3	São Paulo	11,6	São Paulo	12,2	São Paulo	11,9	São Paulo	12
Rio de Janeiro	5,8	Rio de Janeiro	5,8	Rio de Janeiro	5,5	Rio de Janeiro	5,4	Rio de Janeiro	5,2
Brasília	3,7	Brasília	3,6	Brasília	3,8	Brasília	3,8	Brasília	3,8
Curitiba	1,4	Belo Horizonte	1,4	Curitiba	1,4	Belo Horizonte	1,4	Belo Horizonte	1,4
Belo Horizonte	1,4	Curitiba	1,4	Belo Horizonte	1,3	Curitiba	1,4	Curitiba	1,4
Porto Alegre	1,3	Manaus	1,3	Porto Alegre	1,3	Manaus	1,3	Manaus	1,3
Manaus	1,2	Porto Alegre	1,2	Manaus	1,3	Porto Alegre	1,3	Porto Alegre	1,3
Salvador	1	Salvador	1	Salvador	1	Salvador	1	Salvador	1
Fortaleza	0,9	Fortaleza	0,9	Fortaleza	0,9	Fortaleza	0,9	Fortaleza	0,9
Recife	0,8	Recife	0,7	Recife	0,8	Recife	0,8	Recife	0,8

Fonte: IBGE

Ademais, de acordo com dados de PIB por município disponibilizados pelo Ipeadata, além de informações fornecidas pelo supervisor de disseminação de informação do IBGE/Manaus, Adjalma Jaques, em 2009, a Região Norte era composta por 449 municípios e, agregando o PIB dos seis municípios com as maiores economias, chegava-se a aproximadamente 50% da renda gerada em toda a região, sendo que 25% desta estava concentrada no Município de Manaus. Somente este município, com PIB de R\$40,4 bilhões, concentrava 81,6% do total estadual.

Com relação à geração de emprego, OLIVEIRA (2012) aponta que o desenvolvimento das atividades industriais e comerciais da ZFM proporcionou grande demanda de mão-de-obra. Ainda segundo este autor, de acordo com dados fornecidos pelo IBGE (2002), Manaus foi a capital brasileira que mais cresceu em termos relativos, pois sua população representava 49,9% do Estado em 2000, enquanto que em 1960 era de apenas 24,3%.

O gráfico 6 exibe uma comparação entre a evolução do total de mão-de-obra do PIM e do emprego formal do Estado do Amazonas no período de 2007 a 2009. Constata-se uma correlação entre esses indicadores, comprovando a força que detém a mão-de-obra do PIM na composição geral do emprego no Estado.

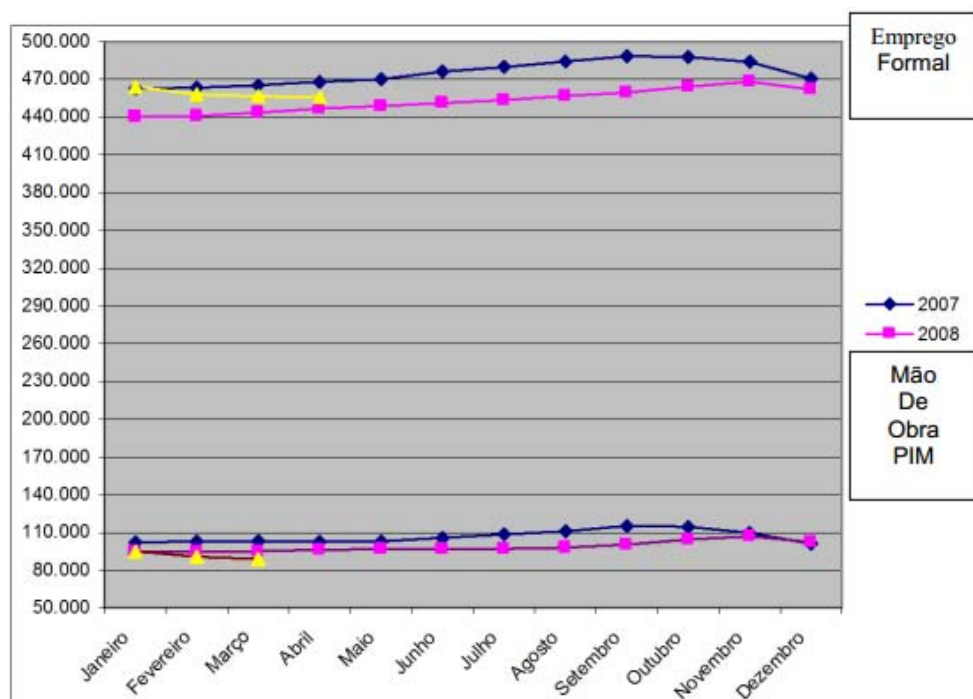


Gráfico 6 – Evolução do emprego formal no Amazonas x Total de Mão-de-obra do PIM
Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego/SUFRAMA

No entanto, não se pode deixar de ressaltar alguns dos efeitos negativos que vieram acompanhados dos efeitos positivos do modelo. Dados do IBGE apontam que a desigualdade no município de Manaus cresceu. O índice de Gini passou de 0,57 em 1991 para 0,64 em 2000.

Tabela 2 – Indicadores de Renda, Pobreza e Desigualdade, 1991 / 2000

Indicadores de Renda	1991	2000
Renda per Capita (R\$ de 2000)	276,9	262,4
Proporção de Pobres (%)	23,6	35,2
Índice de Gini	0,57	0,64

Fonte: IBGE

Ainda segundo dados do IBGE, a tabela 3 apresenta a renda apropriada por extrato da população nos anos de 1991 a 2000 na cidade de Manaus. A tabela mostra uma piora no nível de concentração de renda.

Tabela 3 – Porcentagem da Renda Apropriada por Extratos da População, 1991 / 2000

Faixa	1991	2000
20% mais Pobres	2,9	1,6
40% mais Pobres	9,6	6,8
60% mais Pobres	20,6	15,9
80% mais Pobres	39,1	32,4
20% mais Ricos	60,9	67,6

Fonte: IBGE

Os reflexos desse indicador causam preocupação, uma vez que os frutos do crescimento na cidade claramente não estão sendo distribuídos de forma equânime para a população.

III.2.1 A CRISTALIZAÇÃO DAS POSIÇÕES DOS AGENTES ANTAGÔNICOS

No ano de 2012, a Zona Franca de Manaus, completou 45 anos de existência. Como se viu anteriormente, desde a sua criação, o polo produtivo amazonense tem sido alvo recorrente de críticas vindas de grupos diversos, tais como analistas econômicos e algumas entidades empresariais do Centro-Sul brasileiro, mas que ao mesmo tempo é fortemente reconhecida e defendida tanto por gestores públicos quanto por representantes políticos regionais. A mesma é vista por estes últimos como dinâmica de desenvolvimento regional bem sucedida, do ponto de vista econômico, social e ambiental.

Segundo Sá e Machado (2012), tal polarização de posições tem impossibilitado a adequada identificação das características virtuosas que o modelo foi capaz de alcançar e impedido a percepção da necessidade de aperfeiçoamentos da ZFM, visando a sua melhor inserção nos cenários econômicos nacionais e internacionais.

Neste sentido, surge a ideia de que uma ampliação de sua base territorial de atuação e de sua vigência não são suficientes – nem mesmo garantem - sua continuidade exitosa. Segundo os autores, existe hoje uma série de desajustes internos no seio do modelo produtivo manauara, que se compõem em verdadeiros riscos à manutenção dos avanços do polo amazonense.

O primeiro desajuste a ser percebido diz respeito às limitações existentes no interior da política de incentivos da região. Mesmo estando previstos constitucionalmente, seus estímulos não seriam capazes de gozar de plena efetividade. Nas palavras de Mauro Thury de Vieira Sá e José Alberto da Costa Machado (2012):

“Nos dias presentes, mesmo estando previstos constitucionalmente, seus incentivos não gozam de plena efetividade, pois ficam a mercê de decretos, resoluções, portarias e outros instrumentos infraconstitucionais, com particular destaque para os encaminhamentos dos Processos Produtivos Básicos (PPBs) em âmbito ministerial. O caso recente de concessão de incentivos fiscais para os tablets é um exemplo no qual o diferencial tributário da ZFM diante de outras localidades brasileira foi alterado “infraconstitucionalmente”(p.9).

A estes entraves se somam os problemas de logística e de burocracia institucional, assim como a própria fragilização da SUFRAMA, autarquia responsável pela gerência e regulação do pólo produtivo amazonense, o que apenas afirma a necessidade de uma mudança de postura dos agentes polarizados. Ainda segundo Sá e Machado (2012):

“Ademais, uma série de outros entraves, particularmente logísticos e de burocracia institucional, bem como, a fragilização do ente que a gerencia – a SUFRAMA, que tem enfrentado uma miríade de dificuldades, incluindo o contingenciamento dos recursos gerados pela sua Taxa de Serviços Administrativos (TSA) – são outros tantos fatores a indicar que somente prorrogar e ampliar pouco aclarará o horizonte da ZFM.” (p.9).

Os autores argumentam que as lideranças políticas, ao reconhecerem a importância que o modelo assumiria para a promoção do desenvolvimento, estariam assumindo postura simplista e equivocada. Em sua constante busca pela defesa e proteção do padrão amazonense, estariam pecando em suas ações, ao garantirem apenas a prorrogação de sua vigência, somada a uma expansão territorial de seu raio de atuação, na esperança de que isto bastaria ao sucesso na superação dos desafios trazidos pelos novos cenários nacionais e internacionais. Para Sá e Machado (2012):

“Frente a tais circunstâncias as lideranças políticas regionais buscam prorrogar sua vigência para uma quase perenização e, ao mesmo tempo, estender sua base territorial, na suposição de que mais tempo e mais espaço blindarão a ZFM contra os dramáticos desafios que os cenários novos trazem para sua atual lógica de funcionamento.” (p.9).

O equívoco dos defensores desse modelo reside no fato de que eles não estão atentando para as reais necessidades e problemas presentes no modelo. Estes crêem

apenas na necessidade da manutenção de um padrão que fora capaz de trazer grandes êxitos para sua região de atuação, sem, no entanto, se darem conta de que o mesmo possui uma série de desajustes internos, que precisam ser revisados e reajustados.

Por outro lado, a postura de seus críticos também parece não caminhar em direção a uma solução real do problema, na medida em que os mesmos não estão interessados em reconhecer os grandes triunfos que o modelo já foi capaz de alcançar. Dá-se mais importância a apontar suas limitações do que a enxergar seus resultados sobre os diversos índices de desenvolvimento regional, ou que a sugerir novos possíveis caminhos de solução às suas imperfeições e fragilidades.

O debate de posições cristalizadas, ao descrever esta espécie de “cegueira” vivenciada entre cada um dos extremos, nesta polarização ideológica entre defensores e críticos do modelo amazônico, moldaria dois pólos contrários, incapazes de permitir o avanço de um padrão de desenvolvimento que muito já cresceu e evoluiu.

Pode-se dizer que esta dita “cristalização retórica” faz com que se corra elevado risco, risco este de se comprometer a todos os avanços desenvolvimentistas já alcançados em favor deste território onde a Zona Franca de Manaus tem sua atuação, sem a qual hoje, a região amazônica não seria mais do que um grande vazio econômico.

III.3 CONCLUSÃO

Neste capítulo foram abordados os argumentos e evidências favoráveis ao modelo de incentivos fiscais existente no pólo industrial amazonense, que garantiram sua defesa e manutenção ao longo de seus 45 anos de existência, assim como a base crítica que fundamenta o debate sobre suas implicações e resultados para a economia brasileira.

Foi realizado estudo sobre o desempenho de sua indústria de transformação quanto a sua capacidade de agregar valor, questão que tem sido destacada na controvérsia sobre a ZFM. Foram demonstradas as evidências de que este padrão produtivo agrega mais valor do que a própria indústria de transformação do Brasil como um todo. Esta realidade trouxe resultados que culminaram em seu reconhecimento e

defesa, tanto por gestores públicos quanto por representantes políticos regionais, de tal modo que a ZFM é reconhecida como dinâmica de desenvolvimento regional bem sucedida, do ponto de vista econômico, social e ambiental.

No entanto, o estudo vai além do que apenas apontar argumentos em favor de sua defesa e postergação. Foram apresentados os desafios e limites enfrentados por este polo tecnológico desde o momento de sua criação. Apontou-se o risco ao desenvolvimento, dada a cristalização das posições das correntes antagônicas, que estariam impedindo a identificação das características virtuosas alcançadas pelo modelo, bem como inviabilizado a adoção de aspectos de aperfeiçoamento a uma melhor inserção deste padrão produtivo nos cenários econômicos nacionais e internacionais.

Neste sentido, finalizamos este capítulo levantando os seguintes questionamentos: até que ponto os efeitos positivos do modelo da ZFM conseguirão garantir o desenvolvimento na realidade econômica em que o mesmo se insere? Até que ponto suas limitações não irão interferir em seus resultados? Até que ponto a cristalização das posições, fruto de um debate de opostos munidos de uma espécie de intransigência ideológica, irá representar um risco ao desenvolvimento econômico?

São estes os questionamentos que, para tratamentos futuros, irão compor base interessante a um novo estudo sobre este tema.

Finalizamos, portanto, a terceira parte deste trabalho, com o levantamento desta nova problemática, a ser desenvolvida em trabalhos futuros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se propôs a analisar o papel das zonas francas no desenvolvimento econômico, com destaque para o caso da Zona Franca de Manaus, demonstrando alguns dos efeitos de seu caráter desenvolvimentista. Foram apontados os riscos a que o mesmo se submete por conta de inúmeros descompassos internos e externos, em um debate sobre suas implicações e resultados para a economia brasileira.

Primeiramente, procurou-se demonstrar que as zonas francas no mundo se expressam como verdadeiros instrumentos estratégicos de desenvolvimento, apoiadas por diversas políticas e incentivos de órgãos e governos internacionalmente. Assim, reconheceu-se a necessidade de se analisar o contexto histórico e político que envolveu a criação e evolução da Zona Franca de Manaus.

Desta forma, tomou-se como base teórica a compreensão do conceito de Zona Franca, bem como uma análise sobre sua evolução histórica, após se concluir que sua pura definição seria profunda e complexa, ao envolver não apenas questões econômico-comerciais, mas também questões político-ideológicas.

Dissertou-se acerca do panorama em meio ao qual este pólo industrial nasceu. Este foi produto de uma política estratégica nacionalista, no conturbado regime militar. Foi impulsionado por uma era desenvolvimentista de substituição de importações, em um cenário de choques externos - ameaças à internacionalização da Amazônia e instabilidades da Guerra Fria.

Por fim, demonstrou-se que o Polo Industrial Amazônico jamais deixou de compor pauta na política brasileira. Desde a chamada “Era Desenvolvimentista”, bem como ao longo das cinco fases de evolução da ZFM, as sucessivas mudanças no cenário nacional, e mesmo internacional, foram suficientes para que novas medidas fossem tomadas, em benefício do polo amazônico, seja no campo legislativo ou fiscal.

De fato, a ideologia desenvolvimentista de que o planejamento do Estado seria essencial à superação do atraso brasileiro permaneceu até os dias atuais no que diz respeito à proteção e manutenção constante de um pólo industrial que nasceu em um cenário político, econômico, social e ideológico completamente distinto do panorama atual. A ZFM sobreviveu ao fim do regime ditatorial, em que o poder do Estado

encontrava-se completamente centralizado, rumando para uma base política neoliberal. A Guerra Fria também deixou de compor o instável e incerto cenário externo de ameaças territoriais, dando lugar a um período de relativa “paz” entre os Estados Nacionais.

Ao final, demonstrou-se que se faz necessário um entendimento dos “porquês” que levaram à manutenção deste polo de incentivos pelo Estado brasileiro, bem como a compreensão das condições e debates em que se deu tal defesa. Discutiu-se sobre o caráter desenvolvidor deste polo, avaliando seu desempenho sobre a adição de valor agregado por cada valor produzido. Foi apresentado o panorama crítico que acompanhou toda a história da ZFM e suas possíveis conseqüências para o futuro deste modelo de incentivos.

Finalizou-se o trabalho com o levantamento de questionamentos a serem desenvolvidos em trabalhos futuros: até que ponto os efeitos positivos do modelo da ZFM conseguirão garantir o desenvolvimento na realidade econômica em que o mesmo se insere? Até que ponto suas limitações não irão interferir em seus resultados? Até que ponto a cristalização das posições, fruto de um debate de opostos munidos de uma espécie de intransigência ideológica irá representar um risco ao desenvolvimento econômico?

Desta forma, o trabalho procurou apontar evidências, de modo a estabelecer respostas conclusivas, propostas no seguinte sentido:

1. Não obstante tenha como pressuposto de formação o interesse nacional, geradora de uma série de efeitos positivos e promotora do desenvolvimento, a área de exceção da Zona Franca de Manaus dispõe hoje de uma larga oferta de desajustes internos e externos que compõem um sério risco à sua sobrevivência.

2. Os efeitos destes descompassos sobre o padrão de incentivos amazonense não poderiam ser mais danosos, uma vez que eles geram em si próprios obstáculos para uma adequada ampliação do modelo, culminando em uma possível realidade em que o futuro da ZFM seria tomado por forte incerteza.

Pode-se concluir ainda que este fato se intensifica especialmente devido a um debate de correntes antagônicas com posições cristalizadas. Procurou-se demonstrar que

esta intransigência ideológica tem impedido a identificação das características virtuosas alcançadas pelo modelo, bem como inviabilizado a adoção de aspectos de aperfeiçoamento a uma melhor inserção deste padrão produtivo nos cenários econômicos nacionais e internacionais.

Foram apresentadas evidências de que o equívoco presente em ambas as correntes estaria nesta espécie de intolerância ideológica. Aos defensores parece lhes faltar atenção para as reais necessidades e problemas presentes no modelo. Por outro lado, aos críticos, também parece lhes faltar um direcionamento a uma solução real do problema. Estes não têm reconhecido os grandes triunfos que este padrão já foi capaz de alcançar, dando-se mais importância a apontar suas limitações do que a valorizar seus resultados ou que a sugerir novos possíveis caminhos de solução às suas imperfeições e fragilidades.

Dada uma realidade de descompassos internos e externos, o modelo de incentivos fiscais do polo industrial amazônico desenvolve certa vulnerabilidade. A ausência de um debate com potenciais à solução destes conflitos acaba por dificultar a percepção dos rumos que necessitam ser tomados pela ZFM para que se obtenha o sucesso na adoção de medidas que visem ao aperfeiçoamento de seu funcionamento. Desta forma, torna-se inegável o risco de se comprometer a muitos dos avanços desenvolvimentistas já alcançados em favor deste território onde a Zona Franca de Manaus tem sua atuação, sem a qual a região amazônica não seria mais do que um grande vazio econômico.

Em linhas gerais, eram estas as observações conclusivas que se faziam necessárias sobre o tema relativo ao desenvolvimento proveniente do polo de incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus e sua repercussão sobre as incertezas que envolvem sua ampliação e postergação, em uma problemática sobre a sua sobrevivência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOTELHO, J. B. L. R. . **Como Funciona a Zona Franca de Manaus**, 2007 (Publicação no Portal Universo Online (UOL) - How Stuff Works).

BRAGA B. S. A Zona Franca de Manaus. In: DÓRIA, A. R. S. (coord.). **Incentivos Fiscais para o desenvolvimento**. São Paulo: Bushatsky, [197-].

BRAMI CELENTANO A., SIROEN J.-M. (2007), **Mondialisation et politique fiscale au Brésil**, *Les Etudes du CERI*, n°140, décembre.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Editora Saraiva, 44ª ed. São Paulo, 2010.

_____. **Decreto-lei n. 288 de 28 de fevereiro de 1967**. Disponível em <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 15 janeiro de 2013.

_____. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=16463&Itemid=75. Acesso em 9 fevereiro 2013.

_____. **Portal do Governo do estado do Amazonas**. Disponível em: <http://www.amazonas.am.gov.br/o-amazonas/dados/>. Acesso em 21 Março 2013.

_____. **Receita Federal-Ministério da Fazenda**. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Aduana/Balanca/2002/dezembro/dadosgerais.htm>. Acesso em 11 fevereiro 2013.

_____. **Secretaria de Estado da Fazenda. Governo do estado do Amazonas. Departamento de Arrecadação / Gerência de Análise Setorial**. Disponível em: <http://www.sefaz.am.gov.br/>. Acesso em 21 Março 2013.

_____. **Superintendência da Zona Franca de Manaus**. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br>. Acesso em 10 janeiro 2013.

CHIESA, C. **A Competência Tributária do Estado Brasileiro: desonerações nacionais e imunidades condicionadas**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

CLING J-P., RAZAFINDRAKOTO M., ROUBAUD F (2005), Export Processing Zones in Madagascar: a Success Story under Threat?, **World Development**, Vol. 33, No. 5, 785–803.

COMITÉ DE ZONAS FRANCAS DAS AMÉRICAS (CZFA). Disponível em <http://www.czfa.org/>. Acesso em 31 janeiro 2013.

DÓRIA, A. R. S. (coord.). **Incentivos Fiscais para o desenvolvimento**. São Paulo: Bushatsky, [197-].

FÉDÉRATION MONDIALE DES ZONES FRANCHES (FEMOZA). Disponível em <http://www.femoza.org/>. Acesso em 31 janeiro 2013.

FILGUEIRAS, Luiz (2006). *O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico*. p. 179-206. in: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique (orgs). **Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales**. CLACSO, Buenos Aires. Agosto de 2006.

FREITAS PINTO, Renan. **Como se produzem as zonas francas**. Belém, UFPA/ Naea, 1987, pp. 19-38.

FURTADO, Celso. **Brasil: a construção interrompida**. 2ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.112 ESTUDOS AVANÇADOS 19 (54), 2005.

GARCIA, Etelvina. **Zona Franca de Manaus: história, conquistas e desafios**. Manaus, Norma / Suframa, 2004.

GUIDA, A. **Unidade de tributação por grupos de contribuintes. Unidade de sistema tributário. Unidade de arrecadação**. In: 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA, 1941, Rio de Janeiro.

HELLER, J.; KAUFFMAN, Kenneth. **Incentivos fiscais à indústria em países subdesenvolvidos**. Trad. Zeno Santiago do original em inglês: Tax incentives for industry in less developed countries. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda, 1972.

IANNI, O. **Ditadura e agricultura: o desenvolvimento do capitalismo na Amazônia 1964-1968**. 1 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979. 1 vol.

_____. **O Colapso do populismo no Brasil.** 5ª ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1994.

_____. **A Ditadura do grande capital.** Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1981.

MACHADO, José Alberto da Costa.; SÁ, Mauro Thury de Vieira. **Pólo Industrial de Manaus: Suas Transformações e seus Êxitos na Agregação de Valor Regional, no período 1996-2009.** 2012.

MEIRELLES FILHO, J. C. S.O Impacto da Zona Franca de Manaus em Nossas Vidas.**O Eco Amazônia**, São Paulo, 02 dez. 2012.

NAUGHTON, Barry. **The Chinese Economy: transitions and Growth.** The MIT Press, Cambridge, Massachusetts & London, England, 2006.

OLIVEIRA, Antônio Pereira de. **Zona Franca de Manaus: análise dos discursos intelectuais nas categorias Estado e desenvolvimento regional.** Manaus, Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Cultura na Amazônia, da Universidade Federal do Amazonas, 2001.

OLIVEIRA, J. L. C. . Um Estudo sobre Renúncia Tributária e os Benefícios gerados pela Zona Franca de Manaus. Estudos do CEPE **Revista de Economia e Administração**, v. Jul/Dez12, p. 38-60, 2012.

REIS, Arthur Cezar Ferreira et alli. **Problemática da Amazônia.** Rio de Janeiro. Livraria Editora da Casa do Estudante do Brasil, 1969.

SALAZAR, Admilton Pinheiro. **Amazônia: globalização e sustentabilidade.** Manaus, Valer, 2004.

SERÁFICO, J.; SERÁFICO, M. **A Zona Franca de Manaus e o Capitalismo no Brasil.** Estudos Avançados, Brasília, vol. 19, n. 54, Ago. 2005.

SERRA, José. ZPEs no Brasil: fora de tempo e lugar. **Revista de Economia Política**, vol. 8, nº 4 Outubro - Dezembro / 1988.

SILVA, D. E. P.; OLAVE, M. E. L.; SOUSA, K. A. Entraves logísticos: uma visão do

setor eletroeletrônico no pólo industrial de Manaus. In: **Encontro Nacional de Engenharia de Produção**, 30., 2010, São Carlos. Anais..., São Carlos, 2010.

SIROËN, Jean-Marc; YÜCER, Ayçil. **Manaus: modèle de développement en Amazonie?** UMR 225 DIAL - Université Paris-Dauphine. L'Amazonie: approches interdisciplinaires et perspectives régionales, IRD, Paris, 2012.

TILBERY, H. Base econômica e feito das isenções. In: DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio (coord.). **Incentivos Fiscais para o desenvolvimento**. São Paulo: Bushatsky, [197-].

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). Free Trade Zones. Disponível em <http://unctad.org/en/Pages/Publications.aspx>. Acesso em 9 fevereiro 2013.

VALVERDE, O. ; FREITAS, T. **O problema florestal da Amazônia brasileira**. 1 ed. Petrópolis: Vozes, 1982. 1 vol.